

Sturing in de Wmo praktijk

Een verkennend onderzoek

Wmo Werkplaats Groningen – Drenthe



F. Wester

Wmo Werkplaats Groningen Drenthe



stamm^{cmo}

*Lectoraat
Rehabilitatie*



Colofon

Onderzoek en
rapportage: Ferry Wester STAMM CMO Drenthe

Lay out Karola Nap

Uitgave: Wmo Werkplaats Groningen Drenthe

Datum: 28 februari 2012

Inhoud

1.	De Wmo werkplaatsen en governance	5
2.	Modellen van bestuur en governance	7
2.1	Drie sturingsopvattingen	7
2.2	Governancemodellen	13
3.	De governancepraktijk in de Wmo projecten	17
3.1	Van initiatief tot Wmo project	18
3.2	De uitvoering van het project	20
3.3	Typering relatie gemeente – instellingen	22
3.4	Welk sturingsmodel is van toepassing?	26
3.5	Hoe ervaren gemeenten en instellingen het?	27
4.	Samenvatting en conclusie	31
4.1	De sturingsrelatie tussen gemeente en uitvoerders	31
4.2	Conclusies	32
4.3	Enige slotopmerkingen	35

1. De Wmo werkplaatsen en governance

Inleiding

In 2009 zijn zes Wmo werkplaatsen opgericht door zes hogescholen, verspreid over het land. Het zijn kenniscentra waarin gemeenten, instellingen en professionals samenwerken aan onderzoek, methodiekontwikkeling en kennisverspreiding rond Wmo gerelateerde thema's. In de Wmo werkplaats Groningen-Drenthe werken het Lectoraat Rehabilitatie, gemeenten en instellingen samen aan onderzoek, praktijkontwikkeling en opleiding op het terrein van zorg en welzijn en meer specifiek op het terrein van zorg in en door de gemeenschap. STAMM CMO neemt eveneens deel in de werkplaats. De werkplaats ontwikkelt en monitort vijf innovatieve Wmo praktijken, samen met de gemeenten en instellingen die in de werkplaats deelnemen. Lokaal wordt intensief samengewerkt met diverse andere instellingen. De rode draad in de activiteiten: stimuleren en ondersteunen van mensen met psychische en/of psychosociale problematiek bij hun maatschappelijke participatie.

Governance

De Wmo – de Wet Maatschappelijke Ondersteuning - nodigt gemeenten nadrukkelijk uit burgers en maatschappelijke organisaties bij het beleid te betrekken, niet alleen door hen bij de voorbereiding van het beleid te betrekken maar ook door hen de mogelijkheid te gunnen voorstellen voor het beleid te doen. Organisaties en burgers worden dus geacht mee te doen aan de ontwikkeling en uitvoering van beleid.

Voor een definitie van governance sluiten we aan bij de definitie van het Verwey-Jonker Instituut¹: *governance is de organisatie van een op samenwerking gericht model van sturing*. In deze definitie wordt de samenwerking voorop gezet (zoals de Wmo beoogt), de overheid doet het niet meer alleen.

In hoofdstuk 2 wordt verder op het begrip governance ingegaan.

De Wmo werkplaatsen hebben onderzoek verricht naar de bestuurlijke relatie tussen gemeenten en maatschappelijke organisaties, vanuit de vraag of het in de praktijk lukt om de governance gedachte in te voeren. In de Wmo werkplaats Groningen Drenthe is deze verkenning gerelateerd aan de projecten die in het kader van de Wmo werkplaats zijn uitgevoerd. De verkenning richt zich op de concrete praktijk van de projecten die in de Wmo werkplaats ontwikkeld en gevolgd worden.

Doel en vraagstelling

Doel

Zicht krijgen op de huidige sturing en bestuurlijke relatie tussen gemeente en andere betrokken partijen in de Wmo praktijken, eventuele knelpunten en de gewenste verbeteringen daarin. Met als uitgangspunt de Wmo doelstelling om de burgers en maatschappelijke organisaties meer te betrekken bij het beleid en de participatie te bevorderen.

¹ Nederland T., Huygen A., Boutelier, H., *Governance in de Wmo. Theorie en praktijk van vernieuwende governance modellen*, Utrecht okt. 2009

Vraagstelling

De verkenning wil een antwoord geven op de volgende vragen:

1. Hoe geven de gemeenten vorm aan de sturingsrelatie met de actoren die de Wmo uitvoeren, met name de organisaties die de projecten uitvoeren in het kader van de werkplaatsen? De sturingsrelatie wordt beschreven aan de hand van de sturings- en governancemodellen (zie hoofdstuk 2 voor een beschrijving van die modellen). Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de vraag of de sturingsrelatie past in het door de Wmo beoogde sturingsmodel.
2. Beschikken instellingen over voldoende beleidsruimte? Zijn gemeenten en instellingen voldoende geëquipeerd om te werken volgens de nieuwe Wmo benadering?
3. Hoe zijn de burgers bij de projecten betrokken: in de fase van beleidsvoorbereiding, bij de uitvoering en later bij de afronding?
4. Hoe kijkt de gemeente aan tegen de sturingsrelatie? Kan het zo blijven of moet het anders? Heeft men daar ideeën over?
5. Welk(e) governancemodellen passen het meeste bij de manier van sturing door de gemeente(n)? Wat zien gemeenten en instellingen zelf als een goede governancestrategie (geredeneerd vanuit de Wmo doelstellingen)?

Onderzoeksaanpak

Dit onderzoek is beperkt van opzet, omdat er binnen de mogelijkheden van de Wmo werkplaatsen geen ruimte was om dit uitgebreider aan te pakken. Het is een exploratie van de manier waarop de gemeente de sturingrelatie vormgeeft bij de projecten die meedoen in de Wmo werkplaats. In die zin is het een beperkte, explorerende verkenning, die indicaties wil vinden voor de wijze van sturing.

Allereerst is gekeken naar diverse vormen van overheidssturing. We hebben op basis van de literatuur drie sturingsopvattingen onderscheiden: government, New Public Management en governance. De laatste, governance, is nader uitgewerkt volgens de benadering van het Verwey-Jonker Instituut (zie hoofdstuk 2).

Vervolgens is de situatie bij de betrokken gemeenten in kaart gebracht door middel van raadpleging van de gemeentelijke beleidsplannen en interviews met sleutelinformanten als betrokken beleidsambtenaren en managers/professionals van de instellingen die de projecten uitvoerden. De interviews hebben plaats gevonden in het eerste halfjaar van 2011. Aan de hand van de gegevens vanuit de betrokken gemeenten en instellingen is nagegaan in hoeverre de onderscheiden modellen in de praktijk voorkomen.

Opzet rapportage

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de intenties van de Wmo, bestuursmodellen en governance. Hoofdstuk 3 bevat een beschrijving van de onderzoeksresultaten. Hoofdstuk 4 geeft de conclusies en aanbevelingen.

2. Modellen van bestuur en de Wmo

2.1 Drie sturingsopvattingen

In de laatste dertig jaar is er het een en ander veranderd in de sturingsfilosofie van de overheid. In de loop van de jaren treedt een geleidelijke verschuiving op van de klassieke overheidssturing (government) via New Public Management naar governance. In de zoektocht naar deze begrippen in de literatuur en op internet bleek overigens dat er niet zozeer eenduidige en duidelijke definities worden gegeven. Veelal betreft het globale beschrijvingen van werkwijze, manier van sturing en de kenmerken ervan. Daarbij lijken government en governance twee uitersten van een spectrum, government de hiërarchische, verticale kant en governance de horizontale kant. New Public management staat daar ergens tussen in.

Klassieke overheidssturing of government: overheid is de baas

De overheid geeft haar sturende rol vooral gestalte door middel van wet- en regelgeving. De overheid is dirigent, bepaalt en stelt normen en controleert. Burgers, instellingen en organisaties dienen zich te houden aan de door de overheid gestelde regels. Kortom: een hiërarchische, verticale wijze van sturing. De overheid is de enige bepalende partij, met een sterke focus op de interne organisatie van het overheidsapparaat waar de beleidsvoorbereiding en -uitvoering plaats vindt. Beleid en uitvoering staan over het algemeen dicht bij elkaar. Bij de uitvoering van projecten is de overheid de partij die plannen maakt en bepaalt wat gaat gebeuren. Overheidsdiensten voeren het uit, of de overheid verstrekt opdracht aan (veelal markt-)partijen om haar plannen uit te voeren (bijv. weg- en waterbouw). De relatie met die uitvoerders is een hiërarchische. Instellingen kunnen worden gesubsidieerd om hun activiteiten uit te voeren als dat in het overheidsbeleid past. Hoewel de klassieke overheidssturing duidelijk op zijn retour is, zijn er veel overheidstaken waarin de klassieke wijze van sturing nog dominant is. Denk bijv. aan taken als belastingheffing, rechtspraak, politie en ordehandhaving². Maar, zoals gezegd, de klassieke overheidssturing is op zijn retour. Beleidsvraagstukken zijn complexer geworden en de oplossing daarvan vindt plaats in een netwerk van actoren. Klassieke sturing voldoet hier niet. De overheid raakt afhankelijker van andere uitvoerende partijen en hun expertise.

Maatschappelijke sector

In de maatschappelijke sector worden activiteiten en instellingen die deze activiteiten uitvoeren, gesubsidieerd. Financiering is veelal inputgericht (huisvesting, personeel, activiteiten). De overheid bepaalt welke activiteiten zij wil subsidiëren. Instellingen zijn relatief vrij, zij kunnen binnen de grenzen van hun jaarplan de middelen redelijk naar eigen goeddunken besteden. Aan de andere kant kunnen gemeenten soms ook heel directief zijn. De sturingsrelatie is in elk geval hiërarchisch.

² Klijn, E.H. 'It's the management, stupid'. Over het belang van management bij complexe beleidsvraagstukken, den Haag, 2008

New Public Management³

In de jaren tachtig komt het New Public Management (NPM) op. Deze benadering ontstaat in de Angelsaksische wereld met als doel vernieuwing van de overheid. Uitgangspunt is een bedrijfsmatige overheid die burgers en instellingen klantgericht benaderd. De overheid wordt gezien als een bedrijf dat producten en diensten levert. Die bedrijfsmatige overheid maakt gebruik van sturingstechnieken uit het bedrijfsleven en richt zich op resultaat, bedrijfsmatig werken, publiek ondernemerschap, concurrentie en klantgerichtheid. Begrippen die ons sinds de tachtiger jaren van de vorige eeuw vertrouwd in de oren klinken. NPM is, zeker in het begin, vooral gericht op de interne organisatie van de overheid. Externe relaties worden gekenmerkt door eenduidigheid en relationele hiërarchie⁴. NPM leidt tot een scheiding van beleid en uitvoering. Het marktdenken wordt vertrekpunt van handelen: effectiviteit, efficiency, prestatie-indicatoren en sturing op output worden belangrijke ijkpunten. De focus komt te liggen op privatisering en uitbesteding van publieke diensten en vervlechting van de publieke en private sector. Concurrentie wordt gezien als een middel om partijen scherp te houden, zodat zij voor een zo laag mogelijke prijs een zo goed mogelijk product leveren. Dit denken doet geleidelijk aan ook z'n intrede in gesubsidieerde sectoren als onderwijs, zorg en welzijn.

Contract en verantwoording als beleidsinstrument

Het accent komt meer te liggen op uitvoering door derden en het aangaan van overeenkomsten met de uitvoerende partijen, vaak na een aanbesteding. Hoewel een contract een gelijkwaardige, horizontale relatie veronderstelt tussen de partijen die het contract sluiten, blijft er toch een verticale relatie: de opdrachtgevende overheid blijft de partij die eisen stelt aan de opdrachtnemer, bijvoorbeeld over hoe deze producten of diensten moet aanbieden, volgens bepaalde vooraf opgestelde prestatie-indicatoren, binnen welke termijn en dergelijke. Dit wordt vastgelegd in een klassiek contract. Dit betekent dat er vooraf een duidelijk beeld moet zijn van het uiteindelijk op te leveren resultaat, ofwel een duidelijke productspecificatie. Opdrachtgevende overheid en opdrachtnemende uitvoerder zijn het van te voren eens over het probleem dat wordt aangepakt, de oplossingsrichting en over de aanpak zelf. Anders kun je immers niet een heldere opdracht verstrekken én aannemen.

Het resultaat is afhankelijk van de inspanningen van de uitvoerende partij. Daarom moet de uitvoerder zich verantwoorden voor zijn geleverde diensten. Dat betekent vaak monitoring, veelal op basis van de output. Dit heeft tot een verantwoordingscultuur geleid, waarbij in een brede sector alle handelingen werden beschreven en verantwoord, wat tot ontevredenheid leidde over de papieren verantwoordingscultuur. Dit resulteerde o.a. in het WRR rapport 'Bewijzen van goede dienstverlening', dat wijst op de grenzen van deze verantwoordingscultuur en een pleidooi houdt voor het versterken van de professionele verantwoordelijkheid en de professionele ruimte.

Maatschappelijke sector: Beleidsgestuurde Contract Financiering (BCF)

In de maatschappelijke sector doet NPM in de negentiger jaren van de vorige eeuw zijn intrede. Er komt meer aandacht voor zakelijkheid, producten en diensten (i.p.v. activiteiten), de subsidiëring verschuift van de input naar de output (prestatiesubsidie). De beleidsmatige insteek verschuift langzaam van een beheersmatige benadering, gericht op prestaties en integrale kostprijs, naar een meer beleidsinhoudelijke insteek, gericht op

³ Ik maak voor de beschrijving van New Public Management gebruik van de publicatie *Sturing van Welzijn. Hoe gemeenten de sturing op de kwaliteit van het welzijnswerk kunnen verbeteren*, Movisie, Utrecht, 2010

⁴ Klijn, p.13

resultaat en effect. De praktijk is echter weerbarstig. Directe output is veel gemakkelijker te meten dan effecten. Er ontstaat behoefte aan duidelijke omschrijving van producten van welzijnsorganisaties, in eerste instantie heel productgericht. Zo werkt WILL, (Welzijnsinformatie Landelijk en Lokaal) met een nogal gedetailleerd productenboek, zonder dat dit is gerelateerd aan resultaatmeting. Vanwege die laatste reden ontstond TRILL (Transparante Resultaatgerichte Informatievoorziening Lokaal en Landelijk), dat de te leveren diensten wél koppelt aan het beoogde resultaat en effect.

Begin van het millennium kwam Beleidsgestuurde Contractfinanciering (BCF) op. BCF is een methode die de subsidierelatie tussen lokale overheden en maatschappelijke organisaties vormgeeft. De subsidieovereenkomst van BCF staat tussen de traditionele subsidie en het contract in: er is een overeenkomst maar die houdt wél een subsidiebeschikking in. Kort samengevat werkt BCF als volgt: de lokale overheid stelt haar beleid vast, bij voorkeur zo concreet mogelijk en op basis van de behoeften in de samenleving; vervolgens formuleert de overheid een opdracht aan één of meerdere maatschappelijke ondernemingen, die een offerte opstellen. Overheid en instelling sluiten vervolgens een overeenkomst, waarna de overheid op basis van de overeenkomst een subsidie beschikking afgeeft. In geval van een aanbesteding zijn er meerdere organisaties die een offerte indienen. Het gaat bij voorkeur om het bereiken van maatschappelijke effecten, als oplossing van problemen die in het gemeentelijke beleid zijn gedefinieerd. In de evaluatiefase van het beleidsproces zou het dáár om moeten gaan. In de praktijk blijkt men echter niet veel verder te komen dan sturen op prestaties en output. Veel gemeenten hebben ook moeite om hun beleid in duidelijke en concrete doelen te formuleren, die aan het eind van het proces evalueerbaar zijn.

Governance

Wat is governance?

Er zijn veel definities van governance. `Corporate governance` is de Engelstalige term voor ondernemingsbestuur. Binnen de bedrijfskunde gebruikt men de term om aan te duiden hoe een onderneming goed, efficiënt en verantwoord geleid moet worden. Het omvat vooral ook de relatie met belangrijke belanghebbenden van de onderneming zoals aandeelhouders en werknemers. Het gaat vaak om 'good governance': goed en fatsoenlijk bestuur van een onderneming. Veel branches sluiten tegenwoordig een governance code, waarin regels voor goed bestuur en het toezicht daarop worden vastgelegd, zoals bijvoorbeeld de zorg, woningcorporaties en welzijn. Vier onderling samenhangende elementen komen vaak terug: toezicht, verantwoording afleggen, sturing en beheersing.

De MOgroep (werkgeversorganisatie voor de sector Welzijn en Maatschappelijke Dienstverlening) heeft onlangs een governance code voor de sector W&MD ontworpen.

Governance in de publieke sfeer

Ook in de publieke sfeer van de overheid duikt de term governance op. Er is steeds meer sprake van bestuur gericht op samenwerking, waarbij andere actoren dan de overheid deelnemen aan de beleidsvorming. Dat heeft alles te maken met het feit dat veel beleidsvraagstukken complex zijn, waar veel verschillende actoren bij betrokken zijn en waar die actoren het vaak oneens zijn over de aard van het probleem en de gewenste oplossing⁵. Die verschillende actoren hebben vaak verschillende belangen en beschikken ook vaak over productiecapaciteit en kennis betreffende de oplossing. De aanpak van dit soort vraagstukken vindt dus plaats in netwerken van actoren. Samenwerking is belangrijk. De overheid kan het niet eenzijdig alleen oplossen, dat zou ook te veel weerstand oproepen. Neem bijvoorbeeld een project als de (beoogde) aanleg van een tram in de stad Groningen:

⁵ Klijn, p. 8 e.v.

veel actoren die hier betrokken zijn: de gemeente, de burgers (draagvlak, veiligheid en bereikbaarheid), grote en kleine organisaties die er belang bij hebben dat ze aan een tramlijn liggen (o.a. UMCG, universiteit, winkeliers), de provincie en omliggende gemeenten (die ook bediend worden door de regiotram), projectontwikkelaars die de technische middelen hebben om de trambaan aan te leggen etc. etc. Het vereist veel tact en geduld om alle partijen op een lijn te krijgen. De nadruk ligt hier eerder op de processen van besturen dan op de organisatie. Die processen zijn meestal complex en hebben vaak een horizontaal karakter.

Van government naar governance

De overgang van klassieke overheidssturing naar vormen van netwerksturing wordt vaak aangeduid als een proces *van government naar governance*. In de governance benadering verschuift de aandacht van de klassieke overheidsregulering door middel van wet- en regelgeving of eenzijdige beleidsmaatregelen naar horizontale sturing van governancenetwerken, d.w.z. patronen van relaties tussen wederzijds afhankelijke publieke, semipublieke en private actoren, zoals overheden, maatschappelijke organisaties, samenwerkingsverbanden, burgers en hun vertegenwoordigers⁶. New Public Management (NPM) biedt evenmin een oplossing voor de aanpak van complexe beleidsvraagstukken. NPM veronderstelt immers dat duidelijk is wat het probleem precies inhoudt en dat er overeenstemming is tussen betrokken partijen over de aanpak. Dat is bij complexe vraagstukken juist niet het geval. Omdat er een wederzijdse afhankelijkheid tussen de partijen is, is niet meer sprake van een verticale sturingsrelatie. De rol van de overheid is niet meer die van de autoriteit, de dirigent, maar veel eerder die van regisseur. Ook het Verwey-Jonker Instituut⁷ wijst er op dat governance in de publieke sfeer te maken heeft met de groeiende verwevenheid tussen overheid en samenleving en een nieuwe diversiteit aan patronen van interactie tussen overheid, markt en samenleving.

Governance in de maatschappelijke sector: de Wmo

De Wmo is te beschouwen als een innovatie in het besturen van maatschappelijke opgaven. De boven gesignaleerde verschuiving van government naar governance wordt hier actief nagestreefd in de vorm van het bevorderen van samenwerkingsrelaties tussen publieke, private en hybride organisaties en burgers. De maatschappelijke sector wordt gekenmerkt door complexe vraagstukken. Veel actoren: overheden, maatschappelijke organisaties en last but not least de burgers. Met de grote veranderingen die de Wmo met zich meebrengt, neemt het aantal actoren toe. De Wmo streeft immers naar samenhangend beleid over de beleidsterreinen heen.

De Wmo wil burgers en maatschappelijke organisaties bij het beleid betrekken, niet alleen door hen bij de voorbereiding van het beleid te betrekken maar ook door hen de mogelijkheid te gunnen voorstellen voor het beleid te doen. Organisaties en burgers doen mee aan de ontwikkeling en uitvoering van beleid. De Wmo vraagt lokale overheden te vertrouwen op de maatschappelijke partners en burgerschap (de *civil society*), hun kennis, inzichten en netwerken. De gemeente wordt geacht over het ontwerp Wmo beleid advies te vragen aan de vertegenwoordigende organisaties van burgers zoals de Wmo raad. Kortom: samenwerking is een belangrijk punt in de Wmo. Samenwerking is bovendien belangrijk omdat de Wmo veronderstelt dat er integraal beleid gevoerd wordt: de Wmo is al een bundeling van een aantal wetten (Welzijnswet, Wet voorziening gehandicapten en een deel van de AWBZ). Daarnaast heeft de Wmo als participatiewet raakvlakken met de Wet werk en bijstand (Wwb), Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en de Wet Investeren in Jongeren (WIJ),

⁶ Klijn, p.13

⁷ Nederland T., Huygen A., Boutelier H., *Governance in de Wmo. Theorie en praktijk van vernieuwende governance modellen*, Utrecht okt. 2009

wetten die de participatie op de arbeidsmarkt stimuleren. Dit integrale beleidsaspect stimuleert eveneens tot samenwerking. De voorgenomen decentralisatie operatie zal dit nog versterken.

De sturingsopvattingen in schema

In onderstaand schema zijn de drie beschreven sturingsopvattingen nog eens samengevat.

Figuur 1 Sturingsopvattingen

	government	NPM	governance
uitgangspunt	de overheid is de baas	bedrijfsmatige overheid	relaties en wederzijdse afhankelijkheden
rol gemeente en relatie	dirigent, regelgever, controleur; verticale hiërarchische relatie	bepalende opdrachtgever, marktmeester; verticale hiërarchische relatie	regievoerder, onderhandelaar, facilitator; horizontale relaties met gelijkwaardige partners
kenmerken	overheid besluit eenzijdig en voert ook uit, draagt dat soms op aan derden	scheiding besluitvorming en uitvoering; focus op marktdenken	besluitvorming als continu proces waarin partijen zich kunnen aanpassen aan zich wijzigende omstandigheden
instrumenten	wet- en regelgeving, financiële instrumenten	uitbesteden; contracten	middelen die partijen kunnen inzetten om besluitvorming te beïnvloeden; samenwerken; convenanten
voorwaarden voor effectiviteit	duidelijkheid in regelgeving	heldere opdracht en productspecificatie; monitoring van de uitvoering	bevorderen samenwerking; benutten van aanwezige kennis bij alle partijen; legitimeren besluitvorming en wegnemen strategische en informatieve onzekerheden door zo vroeg mogelijk betrekken alle partijen
in welke situatie	duidelijkheid over maatschappelijk probleem en de aanpak daarvan	duidelijkheid over maatschappelijk probleem en partijen zijn het eens over de ingebrachte kennis, normatieve maatstaven en oplossingsrichtingen en de aanpak	onduidelijkheid wat precies het probleem is; partijen zijn het niet eens over ingebrachte kennis, normatieve maatstaven en oplossingsrichtingen

In bovenstaand overzicht is gebruik gemaakt van een vergelijkbaar schema uit *Sturing van Welzijn* en van de inzichten uit de beschreven literatuur.

Rol gemeente: regievoerder of opdrachtgever?

In de governance opvatting speelt de gemeente de rol van regisseur. De gemeente ontwerpt Wmo beleid en stelt prioriteiten en doeleinden vast. Om een goede analyse van de situatie te kunnen maken, heeft zij de kennis en input van welzijns- en zorgorganisaties nodig. De gemeente haalt de partijen bij elkaar voor (een) inhoudelijk gesprek(ken). De maatschappelijke organisaties spelen hier de rol van adviseur. Naast de input van de maatschappelijke organisaties heeft de gemeente ook de input van de burger nodig, in feite gaat het immers om de vraag van de burger.

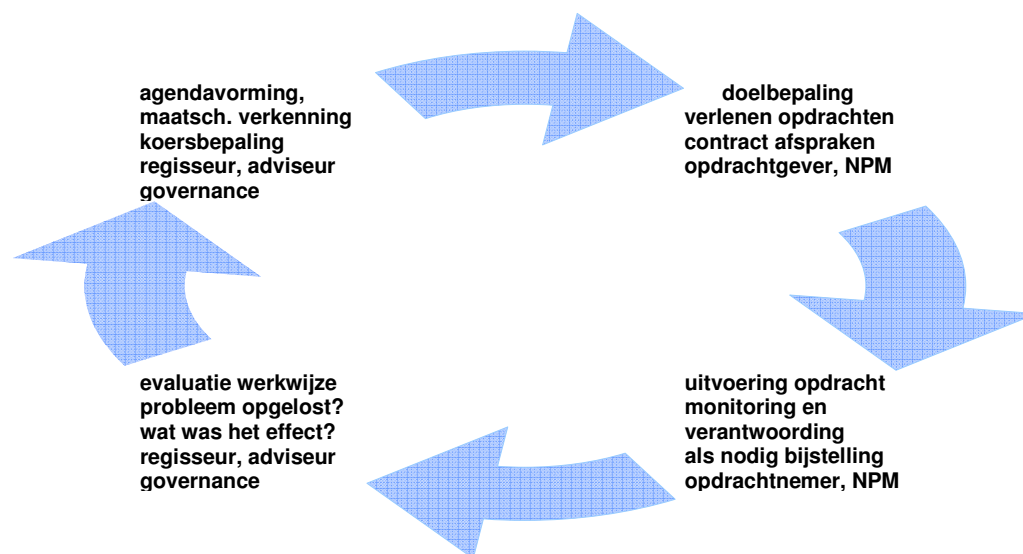
In de New Public Management (NPM) opvatting is de gemeente de opdrachtgever en financier. Ook in de moderne subsidieverhouding sluit de gemeente een subsidieovereenkomst met de maatschappelijke organisaties over de uit te voeren werkzaamheden. De laatste hebben de rol van opdrachtnemer en uitvoerder.

Beleidscyclus

In de beleidscyclus komen deze rollen naast elkaar voor. Gemeente en maatschappelijke organisaties switchen tussen de verschillende rollen. Uit onderzoek blijkt, dat in de praktijk het zakelijke opdrachtgevers – opdrachtnemers aspect⁸ overheerst.

In de fasen van de beleidscyclus valt die opeenvolging van rollen op z'n plaats.

Figuur 2 De beleidscyclus⁹



De beleidscyclus bestaat uit vier fasen (er zijn meer fasen te onderscheiden, maar we beperken ons hier tot vier hoofdfasen)¹⁰:

1. Maatschappelijke verkenning

In deze fase van verkenning en agendavorming is de gemeente de regievoerder en zijn maatschappelijke organisaties adviseur, zij brengen hun kennis van de situatie in. Dit is een open dialoog gericht op verkenning van maatschappelijke vraagstukken. Ook de burgers kunnen in deze fase hun inbreng hebben. Op basis van deze verkenning bepaalt de gemeente haar visie, koers en beleid. Gemeenten en instellingen kunnen ook een gezamenlijke visie bepalen. Als de gemeente in de volgende fase verder gaat met

⁸ Zie *Sturing van welzijn*, p. 23 e.v., waar uitgebreid op deze materie wordt ingegaan.

⁹ Ik maak bij dit schema gebruik van een vergelijkbaar schema uit *Sturing van Welzijn*, aangevuld met inzichten uit beschreven literatuur.

¹⁰ Ik maak hier gebruik van de indeling van de beleidscyclus uit *Sturing van Welzijn*, p.30 e.v.

dezelfde organisaties, loopt deze fase gemakkelijk over in de volgende. Als echter niet duidelijk is wie in de volgende fase de opdracht voor de uitvoering krijgt, ontstaat spanning. Organisaties zullen dan terughoudend worden met het vrij delen van de kennis die zij bezitten. Concurrentie (NPM) en samenwerking (governance) staan op gespannen voet met elkaar.

2. *Kaderstelling en contractering*

Beleidsdoelen worden bepaald en ze worden vertaald naar een offerte aanvraag of bestek. Maatschappelijke organisaties brengen offerte uit, ofwel in concurrentie met elkaar, ofwel voor het onderdeel waarvoor de gemeente een subsidieovereenkomst met hen wil aangaan.

3. *Uitvoering en verantwoording*

De maatschappelijke organisaties voeren de opdracht uit (het kan gaan om specifieke opdracht, of het gehele jaarplantraject). De gemeente zorgt in haar rol van opdrachtgever voor monitoring. De maatschappelijke organisaties leggen in hun rol van opdrachtnemer verantwoording af over de uitgevoerde activiteiten en prestaties. Het gaat hier om de vraag of de opdrachtnemer heeft gedaan wat was afgesproken.

4. *Evaluatie*

Wat was het maatschappelijk effect van de activiteiten? Wat was de opbrengst van de activiteit in verhouding tot de inzet van middelen (maatschappelijk rendement). Ook: wat is het effect van de activiteiten in relatie tot de eerder opgestelde visie en gestelde doelen?

De gemeente neemt nu weer de rol van de regievoerder op zich. De maatschappelijke organisaties beoordelen samen met de gemeente het maatschappelijk effect van de activiteiten en zetten daartoe hun kennis in, in de rol van adviseur en partner. In deze fase wordt ook al vooruit gekeken en een koppeling gemaakt met de volgende beleidscyclus, d.w.z. de evaluatie vormt ook input voor de verkennende fase van de volgende beleidscyclus.

Kleine cyclus

Je kunt binnen de totale beleidscyclus een kleine cyclus onderscheiden – fase twee en drie – waar het accent meer ligt op de kenmerken van NPM, terwijl de eerste en laatste fase van de grote cyclus governance kenmerken in zich bergt. In de praktijk blijken de eerste en vierde fase er bekaaid af te komen. Vaak doorlopen gemeente en instellingen alleen de kleine cyclus, wat ten koste gaat van de analyse van aan te pakken maatschappelijke problemen en de koersbepaling. In het programma Welzijn Nieuwe Stijl wordt een poging ondernomen zaken als de verkennings- en agendafase onder de noemer van maatschappelijk agenderen en de evaluatiefase onder de noemer van maatschappelijk effect en rendement meer voor het voetlicht te krijgen.

2.2 Governancemodellen

In hun eerder genoemde studie¹¹ ontwikkelde het Verwey-Jonker Instituut een aantal governancemodellen aan de hand van de volgende elementen:

1. Wie is in de praktijk verantwoordelijk voor het Wmo beleid en de uitvoering daarvan. De visie van de gemeente op de verdeling van verantwoordelijkheid, zoals dat blijkt uit de doelstelling van het Wmo beleid. Dit wordt gerelateerd aan de scenario's m.b.t. de rol van de overheid, zie hieronder.

¹¹ Nederland e.a., p.23 e.v. Ik baseer mij in de beschrijving van de verschillende governancemodellen geheel op de beschrijving in genoemde studie en citeer daaruit ook stukken tekst..

2. De mogelijke sturingsrollen van de overheid en de mate waarin burgers zijn betrokken bij beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering.
3. Kennisbron, d.w.z. de herkomst van de kennis waar het beleid op voortbouwt. Bepalend daarvoor is in welke netwerken bij de beleidsvorming wordt samengewerkt. Beleidsnetwerken spelen in publieke governance een belangrijke rol.
4. Mate van burgerparticipatie.

De zo ontwikkelde governancemodellen zijn ideaaltypen. In de praktijk kunnen ze gemengd voorkomen. Bij deze governancemodellen is geen relatie gelegd met de beleidscyclus. Ze kunnen waarschijnlijk ook in verschillende fasen na elkaar voorkomen, net als governance en NPM.

1. *Scenario's m.b.t. de rol van de overheid*

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) heeft een aantal scenario's ontwikkeld om de discussie over de inhoud van de Wmo te stimuleren. Deze vormen een goede ingang om de doelstelling van het Wmo beleid te kenschetsen. Het beleid beweegt zich tussen twee polen: enerzijds het accent op beschermen van burgers vanuit de behoefte aan stabiliteit en zekerheid, anderzijds ondersteunen van vitaliteit en organiserend vermogen vanuit het besef dat de netwerksamenleving zichzelf kan organiseren.

Drie scenario's:

- de gemeente aan het roer: een krachtige gemeente is verantwoordelijk. De nadruk ligt op ondersteuning van kwetsbare burgers. Dit scenario zit aan de beschermende kant van het continuüm. De gemeente ontwikkelt beleid op voorheen gescheiden domeinen en verlaagt daarmee voor burgers de drempels die hen belemmeren volwaardig aan de maatschappij deel te nemen.
- stuurman van je eigen leven: individuele burgers zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wmo. De nadruk ligt op de toegang tot zelfgekozen arrangementen. Centrale thema's zijn het vergroten van competenties voor zelfregie.
- de civil society, 'de burger en zijn verbanden', staat centraal. Belangrijk element in dit scenario is de eigen kracht van de burger en de onderlinge steun van burgers aan elkaar. De gemeente beweegt zich hier tussen beschermen en bevorderen van vitaliteit, maar legt wel de nadruk op eigen verantwoordelijkheid. Het initiatief ligt bij (groepen) burgers. De gemeente kan burgers daartoe stimuleren en voorwaarden creëren, o.a. via wijkbudgetten. Het succes van dit scenario is mede afhankelijk van de aanwezigheid van nieuwe sociale professionals. De burger is niet langer object, maar coproducteur van maatschappelijke ondersteuning.

2. *De sturingsrol van de overheid*

- dirigent en regelaar: een sterk sturende overheid met ambtenaren die vertrouwen op eigen deskundigheid.
- regisseur: de overheid stelt eigen doelen en oplossingsrichtingen vast en stuurt vervolgens het particulier initiatief aan op het leveren van diensten en het aandragen van oplossingen. De overheid kent de maatschappelijke behoeften en rekent uitvoerende organisaties af op hun resultaten.
- onderhandelaar: de overheid streeft naar een win-win situatie. Zowel de overheid als maatschappelijke groeperingen (particulier initiatief: profit en non-profit) signaleren problemen en kansen. De overheid stelt prioriteiten als bewaker van het algemeen belang en daagt andere partijen uit om hetzelfde te doen voor hun deelbelangen. Het beleid komt tot stand in interactie tussen actoren. De overheid stelt wel doelen, maar die kunnen tijdens het proces verschuiven.
- bemiddelaar: het gaat de overheid er slechts om, dat er een oplossing komt, niet om de inhoud daarvan. Maatschappelijke organisaties zijn zelf verantwoordelijk bij het

- oplossen van problemen. De overheid legt verbindingen als partijen daar zelf niet toe in staat zijn en heft blokkades op die belemmerend werken voor partijen om hun verantwoordelijkheid te nemen. In geval van vraagsturing neemt de overheid deze rol.
- marktmeester: de overheid bepaalt, maar legt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij marktpartijen.
3. *Kennisbron/netwerktipe*, d.w.z. de herkomst van de kennis waar het beleid op voortbouwt. Bepalend daarvoor is de manier waarop in netwerken wordt samengewerkt:
 - bij netwerken voor beleidsvorming speelt de sturing zich af binnen de gemeentelijke structuur (dat komt overeen met het eerste scenario)
 - sturing in netwerken voor dienstverlening en beleidsvoering: hier valt de ketenbenadering te herkennen. Belangrijke partijen zijn hier naast ambtenaren ook professionals van deelnemende partijen.
 - in governancenetwerken gaat het erom vanuit een gemeenschappelijke probleemvinding te komen tot het gezamenlijk oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Naast professionals van samenwerkende organisaties zijn burgers hier ook een belangrijke partij.
 4. De mate waarin burgers zijn betrokken bij beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering. Dat loopt van informeren (is minimaal) tot zelfbestuur (maximaal). Dit laatste zal in de praktijk niet veel voorkomen.

Vijf governancemodellen

Op basis van deze 4 ingrediënten worden vijf governancemodellen onderscheiden. Het gaat om ideaaltypen. In de praktijk komen mengvormen voor.

1. *Integrale beleidssturing*

De gemeente draagt de verantwoordelijkheid alleen en speelt een sturende, regelende rol, gericht op meer samenwerking in beleidsnetwerken tussen gemeentelijke diensten en afdelingen. In dit sturingsmodel speelt de samenwerking zich alleen af tussen ambtenaren van de verschillende gemeentelijke afdelingen. De kennis die gebruikt wordt ligt bij de ambtenaren en vooral bij het samenbrengen van de (verkokerde) kennis vanuit de verschillende afdelingen. Burgers zijn via geïnstitutionaliseerde adviesorganen zoals de Wmo-raad betrokken en dat heeft een adviserend karakter. Dit model staat nog niet ver af van de traditionelere vormen van overheidssturing. De *meerwaarde* (gezien vanuit het governance perspectief) ligt in de toegenomen samenhang in de beleidsontwikkeling en meer transparantie voor de burgers.

2. *Ketensturing*

De gemeente heeft ook hier de verantwoordelijkheid. Als regisseur is de gemeente gericht op het verbinden van de partners in de uitvoering en stuurt zij de keten van dienstverlenende organisaties aan. Bij ketensturing ligt het accent op netwerken van dienstverlening en beleidsuitvoering, waarin professionals van maatschappelijke organisaties met elkaar samenwerken met als doel het realiseren van een keten van voorzieningen. De kennis van de professionals van de uitvoerende instellingen is de basis van het beleid. De burgers worden via de inspraakorganen van de verschillende organisaties bij de ketensturing betrokken, zij worden geraadpleegd.

De *meerwaarde* van dit model is de stroomlijning die op een bepaald terrein ontstaat, wat de effectiviteit van beleid ten goede komt. Bovendien zijn maatschappelijke organisaties en burgers iets meer betrokken bij het beleid.

3. *Vraagsturing*

De gemeente heeft een bemiddelende rol tussen diverse partijen, zoals burgers en maatschappelijke organisaties. De overheid stimuleert de burger om de eigen verantwoordelijkheid te nemen. Het accent ligt hier op de behoeften en vragen van de burgers. Er ontstaan samenwerkingsverbanden tussen gemeentelijke afdelingen, burgers en een of meer maatschappelijke organisaties rond bepaalde onderwerpen. De burger als

individueel heeft de verantwoordelijkheid (het scenario 'stuurman van je eigen leven'). De ervaringskennis van de burgers is een belangrijke bron voor het beleid.

De *meerwaarde* van dit model is dat het leven van burgers centraal staat en dat zij voorzieningen naar hun eigen maat kunnen aansturen.

4. Frontlijnsturing

Bij frontlijnsturing komt het beleid in interactie tussen de verschillende actoren tot stand. De gemeente heeft hier vooral de rol van onderhandelaar, want burgers en professionals brengen hun signalen van problemen en kansen ook in. De overheid stelt wel prioriteiten als de bewaker van het algemeen belang, de anderen doen dat vanuit hun deelbelangen. Overheid, burgers en professionals werken met elkaar samen in een netwerk rond het ontwikkelen en uitvoeren van beleid. Het beleid maakt gebruik van de kennis van zowel professionals als burgers. Burgers en hun sociale verbanden, de civil society, staan hier centraal. De inbreng van de burgers is hier *meebeslissen*.

De *meerwaarde* is het benutten van de kracht van betrokken partijen.

5. Expertsturing

In dit model vindt samenwerking plaats tussen gemeente en maatschappelijke of private partijen rond een specifiek vraagstuk. Hier geldt weer het scenario 'de gemeente is verantwoordelijk' maar zij legt deze bij de experts van de uitvoerende partijen. De lokale overheid heeft de rol van regelaar, dirigent, 'wie betaalt, bepaalt'. Dit model vertoont grote gelijkenis met het NPM model. De expertkennis is kennisbron voor het beleid. De burger is nauwelijks betrokken, wordt hooguit geïnformeerd. De *meerwaarde* van dit model ligt in de specialistische expertkennis.

Sturingsmodellen in schema

Hieronder zijn de beschreven modellen in een schematisch overzicht ondergebracht: de net beschreven governance modellen en de eerder beschreven klassieke overheidssturing die overigens weinig verschilt van het model 'integrale beleidssturing' en New Public Management, dat samenvalt met 'expertsturing'. Samenwerking speelt in de governance modellen een grote rol, in de klassieke overheidssturing en NPM niet of nauwelijks. Het verschil tussen klassieke en integrale sturing is, dat de eerste niet op samenwerking gericht hoeft te zijn, terwijl er evenmin een adviserende rol voor de burger hoeft te zijn weggelegd.

Alles bij elkaar gevoegd komen we tot de volgende 6 modellen van overheidssturing.

Figuur 3 Modellen van overheidssturing

Sturingsmodellen	Scenario	Rol overheid	Kennisbron	burger participatie
klassieke overheidssturing	gemeente verantwoordelijk	dirigent	ambtenaren	informereren of geen
NPM, expert/markt sturing	gemeente aan het roer, maar legt verantwoordelijkheid bij experts, uitvoerende organisaties	regelaar, opdrachtgever, marktmeester	experts, uitvoerende 'marktpartijen'	informereren
integrale beleidssturing	gemeente verantwoordelijk	regelaar	ambtenaren, onderlinge samenwerking	adviseren
Ketensturing	gem. verantwoordelijk	regisseur	professionals	raadplegen
Vraagsturing	indiv. burger verantwoordelijk	bemiddelaar	burgers	zelfbestuur
Frontlijn sturing	burger en professionals verantwoordelijk	onderhandelaar	burgers en professionals	coproductie/meebeslissen

3. De governance praktijk in de Wmo projecten

In dit hoofdstuk komen de resultaten van de verkenning aan de orde. In paragraaf 3.1 wordt de feitelijke gang van zaken beschreven: eerst de beginfase van het project, van eerste initiatief tot doelbepaling en opdracht. Vervolgens de uitvoeringsfase. In paragraaf 3.2 wordt een typering gegeven van de sturingsrelatie tussen de betrokken partijen en wordt gekeken welk governance model het meest van toepassing is. Hieronder wordt eerst een korte kenschets van de vijf projecten gegeven.

De Wmo projecten Wmo werkplaats Groningen Drenthe¹²

In de werkplaats is in de afgelopen jaren gewerkt aan het ontwikkelen en volgen van vijf innovatieve Wmo projecten of Wmo-praktijken zoals ze in de wandeling worden genoemd:

- *project Activerend Huisbezoek*: activerend huisbezoek van mensen met een psychosociale en psychiatrische achtergrond die in de wijk wonen. Partijen: gemeente Groningen, MJD als hoofduitvoerder, Lentis (ggz), NOVO (verstandelijk gehandicaptenzorg) en MEE. Het project was in een eerste stadium van ontwikkeling toen het in de Wmo werkplaats werd ingebracht.
- *project Campus Diep*: een woon-, werk- en leerprogramma voor jongvolwassenen met (dreigende) meervoudige problematiek. Het project wordt gefinancierd door de gemeente Groningen, diensten OCSW (Onderwijs, Cultuur, Sport en Welzijn) en SoZaWe (Sociale Zaken en Werk) en uitgevoerd door diverse instellingen: St. Huis (hoofduitvoerder, instelling voor maatschappelijke opvang), twee ROC's, een woningcorporatie, Elker (jeugdzorg), Werkpro (werk/dagbesteding) en de MJD (brede welzijnsinstelling). Campus Diep is al een langer lopend programma dat in een stadium van uitvoering is.
- *project Community Support*: de hulpvrager als regisseur van de eigen hulpverlening. Het project wordt uitgevoerd door Community Support (kleine organisatie die de methode Community Support (CS) heeft ontwikkeld en uitvoert) en gefinancierd door de gemeente Menterwolde. Dit project was reeds in uitvoering, toen het werd ingebracht in de Wmo werkplaats. Er zijn drie deelprojecten: de integrale CS methode, jongerencoaching en de steungroep alleenstaande moeders.
- *project 'Kansrijk samenwerken in Arbeid en Vrije Tijd', Midden Drenthe*: vergroten van de participatie van mensen met psychische problematiek in de lokale (dorps)samenleving. Betrokken partijen: gemeente Midden-Drenthe, voor de uitvoering: GGZ en Welzijn Midden-Drenthe. Dit project moest nog geheel ontwikkeld worden.
- *project 'Kansrijk samenwerken in Tynaarlo'*: versterken van de participatie van mensen met een beperking (verstandelijk, psychiatrisch, lichamelijk, verslaving) door het opzetten van een aantal activiteiten op het terrein van vrijwilligerswerk en arbeid door een aantal instellingen in samenwerking met elkaar. Betrokken partijen: gemeente Tynaarlo,

¹² Zie voor een beschrijving van de Wmo projecten de betreffende rapportages:

- Van den Bos, A., *Evaluatie pilot Activerend Huisbezoek bij mensen met een psychiatrische achtergrond of verstandelijke beperking*, Groningen, 2011
- Emmens, G., *Leren wonen en werken. Ervaringen van Campus Diep deelnemers, hun belangrijke anderen en professionele begeleiders. Deelonderzoek 1*, Groningen, 2011
- Vos, S., *Op eigen kracht verder met je netwerk. Onderzoek naar de Community Support methode*, Groningen, 2011
- Van der Meulen, S., *Kansrijk samenwerken in Arbeid en Vrije tijd. Evaluatie*, Groningen, 2011
- Kroes, J., *Onderzoeksverslag Kansrijk samenwerken en leven in de gemeente Tynaarlo*, Groningen, 2011

Promens Care (hoofduitvoerder, een instelling die zowel verstandelijk gehandicapten als mensen met een psychiatrische achtergrond begeleidt) en een aantal andere instellingen: VNN (Verslavingszorg Noord Nederland), Trias (welzijnswerk), ROC Alfa college, Lentis (ggz), Alescon (sociale werkvoorziening) en de Intergemeentelijke Sociale Dienst Assen-Aa en Hunze – Tynaarlo.

Het project was bij de start van de Wmo werkplaats nog in een ontwikkelingsstadium.

3.1 Van initiatief tot Wmo project

Eerste initiatief tot het project

- Activerend Huisbezoek Groningen: het was min of meer een gezamenlijk initiatief. De eerste vraag kwam van de gemeente, die worstelde met de vraag, hoe zij mensen met een beperking die in de wijk wonen, beter kan bereiken. De MJD wilde daar ook graag in meedoen.
- Campus Diep Groningen: het project was in 2007 een initiatief van een aantal instellingen. Zij verzochten de gemeente om financiering, met name rond de woonbegeleiding. De gemeente heeft dit verzoek gehonoreerd (een omvangrijker initiatief om werkhôtels op te zetten, was eerst door de gemeente afgewezen).
- Community Support Menterwolde: de gemeente was initiatiefnemer. Deze zocht begeleiding voor asielzoekers. Community Support (CS) verrichtte al een aantal werkzaamheden. De gemeente vroeg CS met een opzet hiervoor te komen. Dat werd gehonoreerd. Later heeft CS voor het onderdeel jongerencoaching het initiatief genomen: CS bood dit aan de gemeente aan als mogelijkheid om voortijdig schoolverlaters te begeleiden.
- Kansrijk Samenwerken Midden-Drenthe: de GGZ Zuidwest Drenthe. Men wilde nagaan wat men zou kunnen doen voor cliënten van de GGZ die ambulant begeleid worden en die in wijk of dorp wonen. De gemeente en Welzijn Midden-Drenthe waren ook geïnteresseerd. (Vanuit deze optiek melde men zich aan voor de Wmo werkplaats).
- Kansrijk Samenwerken Tynaarlo: de Wmo wethouder riep op tot samenwerking tussen instellingen en daagde instellingen in de gemeente uit om met ideeën te komen.

Promens Care nam het initiatief om dit samen met een aantal instellingen op te pakken.

Kortom: het initiatief lag in twee gevallen bij de gemeente, waarvan in één geval het initiatief na een oproep van de wethouder naar de instellingen verschoof. In één geval lag het bij gemeente en instelling gezamenlijk en in twee gevallen aan de kant van de instellingen.

Probleem- en doelbepaling

- Activerend Huisbezoek Groningen: de gemeente bracht de vraag in, gemeente en MJD gingen samen aan het werk om het probleem te definiëren en het doel van het project te bepalen. Het ging voor beide partijen om een nieuwe doelgroep. Daarbij is gebruik gemaakt van de kennis en expertise van de MJD (o.a. hun ervaring met huisbezoek van ouderen), maar ook van andere instellingen die traditioneel met de betrokken doelgroep te maken hebben, de instellingen die de specialist en 'cliënteigenaar' voor deze groepen zijn (Lentis en NOVO).
- Campus Diep Groningen: de gemeente speelde hierin niet een actieve rol. De gemeente kon het initiatief goed inpassen in haar beleid (voortijdig schoolverlaten aan de kant van OCSW, participatiebudget aan de kant van Sociale Zaken). De instellingen leverden de inhoudelijke kennis en expertise bij het opzetten en uitvoeren van het project.
- Community Support Menterwolde: de gemeente bracht de vraag en het probleem in, bepaalde ook de doelstelling. CS vulde dit kader in met haar aanpak en methode. Kortom:

de gemeente is doelbepalend, maar er is ook veel overleg en binnen het kader is er ook initiatief van CS. Er wordt gebruik gemaakt van de expertise van de uitvoerende instelling, ook bij het uitwerken van de doelstelling.

- Kansrijk Samenwerken Midden-Drenthe: gemeente, GGZ en Welzijn Midden-Drenthe hebben gezamenlijk een zoektraject afgelegd hoe het probleem aan te pakken. Ergo: gezamenlijke probleem- en doelbepaling. De kennis en expertise van de instellingen werd benut.
- Kansrijk Samenwerken Tynaarlo: nadat de gemeente had opgeroepen tot samenwerking, heeft de gemeente bij de doelbepaling geen actieve rol gespeeld. De gemeente had wel een richting aangegeven met de ambitie tot meer participatie van mensen met een beperking. De kennis en expertise van de instellingen werden benut.

Kortom: de partijen die het initiatief namen, bepaalden vaak ook het probleem en de doelstelling. Als het initiatief gespreid was over meerdere partijen, dan werd probleem- en doelbepaling ook gezamenlijk gedaan.

Van initiatief tot uitvoering

- Activerend Huisbezoek Groningen: ook in deze fase bleef de gemeente meedenken over de ontwikkeling van het project. Het project is door beide partijen in samenwerking ontwikkeld. De gemeente legde in deze fase ook het contact met andere partijen zoals Lentis, NOVO en MEE. Eigenlijk is het project een soort pilot.
- Campus Diep Groningen: de gemeente speelde hier geen rol. De instellingen ontwikkelden het project, met korte lijnen naar de financierende diensten, de wethouder en een aantal raadsleden. De gemeente beoordeelde of het in haar beleid paste.
- Community Support Menterwolde: de gemeente leverde ideeën over hoe zij het wilde hebben, CS werkte dat uit, leverde de inhoudelijke ideeën en de wijze van werken (het hoe) en legde een plan van aanpak voor aan de gemeente.
- Kansrijk Samenwerken Midden-Drenthe: de gemeente speelde een rol als trekker /regisseur/meedenker in het ontwikkelingsproces. Het was een gezamenlijk ontwikkelings- en zoektraject.
- Kansrijk Samenwerken Tynaarlo: de gemeente speelde niet een rol als regisseur en bleef op afstand. Wél had de gemeente een faciliterende rol in de zin dat zij een externe procesbegeleider inhuurde, die het ontwikkelingsproject moest begeleiden.

Kortom: bij twee projecten was de gemeente zeer actief in het ontwikkelingstraject. In drie gevallen bleef de gemeente meer of minder op afstand.

Bewust invoeren nieuwe Wmo werkwijze

Alle projecten op één na streefden bewust naar het toepassen van de Wmo principes (eigen kracht, stimuleren participatie etc.). Het project Campus Diep richt zich op zwerfjongeren, (dreigend) voortijdig schoolverlaters en werkloze jong volwassenen. Het streeft daarmee niet expliciet naar deze Wmo principes, maar impliciet gaat het daar wél over, namelijk stimuleren van de deelname op school en/of werk en versterken van eigen kracht en eigen invulling van het leven. Dat heeft alles te maken heeft met eigen regie, zelf- en sociale redzaamheid en participatie.

Gerelateerd aan de vigerende Wmo beleidsplannen, geven de meeste gemeenten aan dat het oude plan (2008-2012) nog erg een voortzetting was van de oude Wet Voorzieningen Gehandicapten en de Welzijnswet. De gemeente Groningen zat al wat sterker op zaken als participatie, maar ook hier wordt in het nieuwe Wmo beleidsplan dat in ontwikkeling is, explicieter op de nieuwe Wmo aanpak ingespeeld. Alle gemeenten doen dat in het nieuwe Wmo beleidsplan waar ze ten tijde van het onderzoek mee bezig zijn.

Betrokkenheid burgers bij probleem- en doelbepaling

Over het algemeen zijn de burgers niet betrokken bij het project in deze fase. De gemeente Groningen heeft het Wmo platform geïnformeerd over het project door middel van toezending van het projectplan. GGZ Drenthe heeft het voorlopige projectplan besproken met de cliëntenraad.

3.2 De uitvoering van het project

In onderstaand overzicht is per project de rol van de gemeente en instellingen aangegeven, zoals beschreven door de informanten. Van te voren waren in het gesprek de rollen expliciet genoemd, men kon kiezen.

Figuur 4 Rol gemeente, instellingen en burgers in de uitvoeringsfase

project	rol gemeente	instellingen	burgers
Activerend huisbezoek	(mede)regisseur, visie inbrengen, gesprekspartner, meedenker, soms ook meebeslisser	coördinatie uitvoering en uitvoerder, meebeslisser en meedenker (MJD), andere instellingen: meedenken en mee uitvoeren	deelnemer; vrijwilliger; men wil hen meer gaan betrekken
Campus Diep	opdrachtgever voor de hoofduitvoerder St. Huis (niet naar de andere partijen), volgt het project op resultaat, ook: meedenker (in de stuurgroep) *; gem. (SoZaWe) levert ook cliënten aan voor één de onderdelen (Bibabon)	alle instellingen: uitvoerder van hun taken; meebeslissen, meedenken, visie inbrengen. Eigenlijk: alles samen doen.	jongeren: deelnemen in het project; cliëntrol.
Comm. Support	opdrachtgever/afnemer, inbrenger van visie, gesprekspartner; gemeente levert ook cliënten aan vanuit Soc. Dienst en Wmo loket	uitvoerder, visie inbrengen, beslisser over de inhoud van de uitvoering, het hoe	cliëntrol, lid van de steungroep van een cliënt; incidenteel: ervaringsdeskundige
Kansrijk Samenwerken Midden-Drenthe	trekker/regievoerder, mede uitvoerder (Wmo loket)	uitvoerder, meebeslisser, inbrenger visie, adviseur	deelnemer
Kansrijk Samenwerken Tynaarlo	uitdager, visie inbrengen, meedenker, faciliterend** (vnl. in het begin, later op afstand)	uitvoerder, visie inbrengen, meedenken; de rol van meebeslisser kwam niet uit de verf	cliënt; vrijwilliger***

* Campus Diep heeft met twee gemeentelijke diensten te maken:

- SoZaWe: stelt zich meer op als geïnteresseerde afnemer, die wel sterk meebepaalt doordat zij bepaalt welk type cliënten wordt aangemeld voor twee van de voorzieningen; denkt mee via deelname in de stuurgroep.
- OCSW zit wat meer op afstand en controleert via verantwoordingsrapportages.

** De gemeente schakelde een externe adviseur in, die het proces moest begeleiden.

*** In het laatste jaar raakten dorpsbewoners spontaan bij één van de deelprojecten betrokken (het Brughoes, een bakkerij die door cliënten gedreven wordt) met het doel het Brughoes te laten overleven.

Samenvattend

- bij twee projecten heeft de gemeente de opdrachtgeverrol, dat zijn ook de projecten die al in het uitvoeringsstadium verkeren; overigens wordt ook hier door de gemeente tijdens de uitvoering meegesproken en –gedacht. De instellingen hebben de rol van uitvoerder, maar ook die van visie inbrenger, meedenker. Bij beide projecten is de inhoud van het project en de methode door de instellingen ontwikkeld.
- bij de projecten die in het ontwikkelingsstadium verkeren, speelt de gemeente veel meer een regie- en partnerrol. Dat blijft tijdens de uitvoering ook zo. De gemeente denkt hier ook sterker mee over het hoe van de aanpak. Bij één van die projecten trok de gemeente zich na de startimpuls min of meer terug. De instellingen hebben de rol van meedenker en -beslisser, uitvoerder.
- de rol van de burger is vooral deelnemer, cliënt en vrijwilliger. In één project wordt gewerkt met de inzet van vrijwilligers die daarvoor ook een training krijgen (Activerend Huisbezoek). In een ander project zijn burgers spontaan als vrijwilliger gaan helpen om het Brughoes, een bakkerij die door verstandelijk gehandicapten wordt gerund, voor het dorp te kunnen behouden.

Voorwaarden

Hier gaat het om drie aspecten:

- hebben de instellingen voldoende mogelijkheden om de nieuwe werkwijzen in te voeren
- zijn de professionals voldoende toegerust om volgens de nieuwe Wmo werkwijze te werken?
- hebben de professionals voldoende ruimte om te handelen volgens hun kennis en ervaring?

In onderstaand overzicht wordt dit in beeld gebracht.

Figuur 5 Voorwaarden rond de professionele uitvoering

project	mogelijkheden voor invoering nieuwe werkwijzen Wmo?	toerusting professionals?	professionele ruimte
Activerend huisbezoek	MJD: ja; wel krappe bezetting voor dit project, maar dat wordt waarschijnlijk opgelost met inzet buurtwerkers van nieuwe Wmo project 'vitale buurten' waar dit project onderdeel van wordt; zorginstellingen hebben nog moeite met de nieuwe Wmo werkwijze (volgens gemeente en MJD)	MJD: min of meer, volgens de projectleider. Er worden trainingen gegeven rond de nieuwe werkwijze. Er is veel aandacht voor.	Over het algemeen: ja
Campus Diep*	ja; de werkwijze is vooraf beschreven en onderling afgestemd. De ontwikkeling van het programma wordt gedurende drie jaar gevolgd.	de cliëntbetrokken samenwerking tussen de professionals van verschillende instellingen moet beter; ook de implementatie van de IRB ¹³ moet nog verder worden uitgevoerd	ja
Comm. Support	ja, de missie en werkwijze van CS valt samen met de Wmo werkwijze	ja**; de gemeente betwijfelt of de andere zorgorganisaties voldoende zijn toegerust voor de Wmo werkwijze.	ja
Kansrijk Samenwerken Midden-Drenthe	volgens GGZ: bij de GGZ leeft de Wmo bij veel medewerkers nog niet	volgens GGZ lijkt het Wmo loket van de gemeente nog niet helemaal op de werkwijze van de Wmo toegerust. De gemeente ambtenaar vindt dat lastig te	ja

¹³ IRB = Individuele Rehabilitatie Benadering

		beoordelen. Voor de sociale werkers van Welzijn Midden-Drenthe zijn mensen met een psychiatrische achtergrond een nieuwe doelgroep waar ze nog moeite mee hebben. De GGZ-professionals moeten leren in wijk en dorp samen te werken met andere betrokkenen.	
Kansrijk Samenwerken Tynaarlo	in principe wel; maar de geoormerkte budgetten werken belemmerend; volgens de gemeente is het de vraag of instellingen zich voldoende bewust zijn of de Wmo een geheel andere werkwijze inhoudt	nee; de professionals zien de cliënten te veel als de 'eigen' cliënten; zorgorganisaties moeten het 'alleenrecht' op hun cliënten laten varen. De Wmo visie en werkwijze moet door de gehele organisatie worden doorgevoerd, bij alle schakels, van hoog tot laag.	ja

- * De gemeentelijke medewerkers van SZW en OCSW geven hier aan onvoldoende op de hoogte te zijn om dit te beoordelen, wat spoort met de grotere afstand van het project. De OCSW medewerker is nog maar kort betrokken bij dit project.
- ** CS medewerkers worden in hun beginperiode in de methode opgeleid en doen hun werk dan onder supervisie.

Samenvattend

- Over het algemeen hebben de organisaties mogelijkheden om de nieuwe Wmo werkwijze in te voeren, hoewel geoormerkte budgetten belemmerend kunnen werken op bijvoorbeeld samenwerking in de zorg. Aan de kant van de zorgorganisaties wordt opgemerkt dat deze de nieuwe Wmo denkwijze zich nog meer moeten eigen maken, in alle geledingen van de organisatie. Dat wil zeggen: de visie, de zienswijze van de organisatie werkt belemmerend op de invoering van de Wmo werkwijze: men ziet de cliënt nog te veel als de eigen doelgroep, waarop de organisatie 'alleenrecht' heeft.
- De professionals hebben wel de potentie, maar moeten zich nog scholen in de nieuwe Wmo werkwijzen (onder andere competentie ontwikkeling T-shaped professional). Dat geldt voor medewerkers van zorginstellingen, voor die van welzijnsinstellingen en voor Wmo consultants. Dit is niet een nieuw geluid. Versterken van de nieuwe Wmo werkwijze volgens de acht bakens van Welzijn Nieuwe Stijl is één van de speerpunten van het gelijknamige invoeringsprogramma van VWS, de VNG en de MOgroep.
- Over het algemeen acht men de professionele ruimte voldoende.

3.3 Typering relatie gemeente - instellingen

In deze paragraaf wordt de relatie tussen gemeente en instellingen beschreven en getypeerd volgens de sturingsmodellen.

Opdrachtgever - opdrachtnemer

In onderstaand overzicht is een aantal aspecten van de relatie weergegeven.

Het gaat om de volgende aspecten:

- is er sprake van een duidelijke relatie opdrachtgever – opdrachtnemer?
- is er een projectplan met een duidelijk doel en beoogd resultaat?
- hoe is de samenwerking tussen gemeente en instelling georganiseerd?

Figuur 6 De relatie opdrachtgever - opdrachtnemer

project	is er een relatie opdr. geve – opdr.nemer?	projectplan	organisatie samenwerking
Activerend huisbezoek	nee, niet in dit project; gezamenlijk ontwikkelingstraject	ja, sterk op het ontwikkelen gericht	geen duidelijke projectstructuur; overlegplatform waarin beleidsmedewerker gemeente, leidinggevende en projectleider MJD
Campus Diep	ja; gemeente financiert o.g.v.(deel) contract, waarin resultaatverplichting is vastgelegd. Monitoring via kwartaalrapportages.*	ja	stuurgroep, waarin gemeente (SoZaWe) deelneemt
Comm. Support	ja; gemeente stelt de kaders en de omvang van de financiering vast	ja	een overlegplatform overlegt regelma- tig: volgen van de voortgang en de resul- taten, bepalen wat wordt aangepakt
Kansrijk Samenwerken Midden-Drenthe	Nee; het is een gezamenlijk ontwikkelingsproject	min of meer, niet formeel vastgesteld; het fungeert wel als leidraad	geen expliciete afspraken over een projectstructuur. De projectgroep waarin de drie betrokken partijen zitten, leidt het project, de gemeente heeft daarin een regisserende rol. De partijen werken met elkaar samen in een trajectgroep, waarin ook de gemeente in een uitvoerende rol deelneemt (vanuit Wmo loket).
Kansrijk Samenwerken Tynaarlo	Nee; na de eerste oproep trok de gemeente zich terug	nee; er is wel een plan van aanpak voor de werkzaamheden van de externe adviseur	bij de start is een convenant getekend waarin de intenties tot samenwerking; een projectgroep stuurt het project aan, waarin alle partijen zitten; per deelproject werken werkgroepen het project uit. Een van de deelnemende organisaties is trekker van de werkgroep**.

- * Campus Diep heeft te maken met twee gemeentelijke diensten, SoZaWe en OCSW. SoZaWe ziet het project meer als een black box, ze bemoeien zich er niet zo veel mee, maar volgen het wel op resultaat, via kwartaalrapportages. De opdrachtgeverrol van OCSW is onduidelijker. Aan de OCSW kant bestaat meer neiging om met het project mee te denken en meer betrokken te zijn, maar (mede) als gevolg van een aantal personeelsswisselingen is men het contact enigszins kwijt geraakt, ook met SoZaWe hierover.

Verantwoording naar SoZaWe loopt via maandelijkse cijfers en kwartaalverslagen, naar OCSW via jaarverslagen.

De verschillende organisaties die in Campus Diep samenwerken, hebben alle hun eigen opdrachtnemerrelatie met de overheid voor hun eigen onderdeel. Op het niveau van het project als geheel is er een informele relatie met de wethouder.

- ** Deze structuur heeft niet goed gefunctioneerd. De deelprojecten en de samenwerking daaromheen kwamen niet goed van de grond. Er was ook verwarring over de rol van de gemeente. De andere partijen verwachtten dat de gemeente – als initiator en uitdager van de samenwerking – ook het project mee zou financieren. Dat gebeurde niet, behalve dat de gemeente een externe procesbegeleider financierde. Tegelijkertijd trok de gemeente zich terug uit haar regisserende en stimulerende rol. Dat leidde tot onduidelijkheid wie waarvoor verantwoordelijk was. Zie daarover ook pag. 26.

Bij geen van de projecten is sprake van aanbesteding (behalve twee onderdelen van Campus Diep). Alle worden gesubsidieerd, waarbij twee – Campus Diep en Community Support – een subsidieovereenkomst kennen.

Stelt de gemeente zich op als opdrachtgever die afrekent op resultaat of meer als gelijkwaardige gesprekspartner?

- gemeente Groningen:
bij het project Activerend huisbezoek als gelijkwaardige gesprekspartner. De gemeente stuurt op diverse manieren: via gelijkwaardig overleg, maar uitdragen van visie en vigerende beleid zijn ook belangrijk, overigens is dat laatste sterk in beweging met het voorbereiden van het nieuwe Wmo beleidsplan.
Project Campus Diep: een beetje tussen opdrachtgever en partner in: de gemeente evalueert wel op resultaat (via kwartaal- en jaarrapportages) maar als het afgesproken aantal jongeren niet succesvol is begeleid, hoeft het geld niet terug. De gemeente stuurt via afspraken over output en te behalen resultaten, maar ook via gelijkwaardig overleg. SoZaWe staat dicht bij de opdrachtgeverrol dan OCSW, dat meer als partner optreedt. SoZaWe zit ook in de stuurgroep.
In z'n algemeenheid stelt de gemeente zich meer op als opdrachtgever die afrekent op resultaat. Op Wmo terrein is eerder sprake van een combinatie van gelijkwaardig partnerschap en afspraken op resultaat. De gemeente onderzoekt momenteel of er meer op maatschappelijk effect moet worden gestuurd in plaats van vooral op output. Volgens de MJD informant zegt de gemeente wel dat zij op resultaat afrekent, maar wordt de soep in de praktijk minder heet gegeten dan het lijkt (dat spoort met het feit dat Campus Diep niet wordt afgerekend op het resultaat).
- gemeente Menterwolde:
de gemeente evalueert als opdrachtgever het resultaat, maar stelt zich ook op als gelijkwaardige overlegpartner.
- gemeente Midden-Drenthe: gelijkwaardige gesprekspartner.
- gemeente Tynaarlo: gelijkwaardige gesprekspartner. In z'n algemeenheid komen meerdere rollen voor, soms is de gemeente meer sturend en kaderstellend, maar niet bij dit project.

Wat opvalt, is dat bij alle projecten wordt aangegeven dat gemeente en instellingen gelijkwaardige gesprekspartners van elkaar zijn.

De wijze van sturing door de gemeente

Hieronder volgen de aspecten die kenmerken vormen van de bestuursmodellen zoals beschreven in hoofdstuk 2 en figuur 3:

- scenario: wie is koersbepalend en wie is verantwoordelijk voor het resultaat van het project
- welke is de rol van de gemeente (de informanten konden kiezen uit een aantal aangegeven rollen)
- op welke manier stuurde de gemeenten (ook hier kon men kiezen)
- welk netwerk fungeert als kennisbron.

Aan de hand van deze aspecten valt te typeren welke bestuursmodel of bestuursmodellen meer of minder van toepassing zijn op de wijze van sturing. In figuur 7 wordt de sturing eerst aan de hand van deze kenmerken beschreven.

Figuur 7 De sturing door de gemeente bij het project

project	scenario *	rol gemeente	manier van sturen	kennisbron/ netwerk
Activerend huisbezoek	Gemeente bepaalde min of meer de richting, verder gezamenlijk initiatief. De MJD, als uitvoerder verantw. (volgens de MJD); de gemeente ziet meer de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor dit pilot project	regisseur, soms als onderhandelaar; bij de uitvoering ook als bemiddelaar (naar andere instellingen)	Voorals gelijkwaardige partner en via overtuiging en visie;	professionals en ambtenaren
Campus Diep	initiatief van de instellingen moet passen binnen gem. beleid; de instellingen zijn verantw. voor het resultaat; de stuurgroep voor het totaal	SoZaWe: opdrachtgever/ marktmeester OCSW: meer regisseur wethouder: bemiddelaar	Voorals via afspraken over input en resultaten en via stuurgroep (SoZaWe); in mindere mate ook via gelijkwaardig overleg (OCSW)	professionals
Comm. Support	de gemeente is koersbepalend; CS als uitvoerder verantw.	regisseur en onderhandelaar; in mindere mate ook wel dirigent/regelaar en bemiddelaar	via afspraken over input en resultaat; visie en overtuiging, en gelijkwaardig overleg	professionals
Kansrijk Samenwerken Midden-Drenthe	initiatief bij GGZ; gem. niet koersbepalend, gezamenlijke 'zoektocht'; gemeente en instellingen zijn gezamenlijk verantwoordelijk	vooral als onderhandelaar, in mindere mate als regisseur; ook als bemiddelaar (die GGZ en welzijnsinstelling met elkaar in contact bracht)	via gelijkwaardig overleg en via gezamenlijke afspraken over input en resultaat	professionals en ambtenaren
Kansrijk Samenwerken Tynaarlo	gemeente zette een koers, een richting uit (samenwerken om de participatie te bevorderen); de instellingen verantw., was niet duidelijk omschreven	bemiddelaar (partijen bij elkaar brengen); ook: stimulator en facilitator	visie uitdragen en gelijkwaardig overleg	professionals

* Bij scenario gaat het om waar de verantwoordelijkheid wordt gelegd: bij de gemeente, vanuit een min of meer beschermende huiding naar burgers, of bij de burger zelf, als individu of in combinatie met zijn sociale omgeving en maatschappelijke organisaties (civil society). Dat komt uit deze figuur niet zo duidelijk naar voren. Toch kan wel gesteld worden dat er bij alle projecten een zekere menging was: aan de ene kant op zoek naar de burger die verantwoordelijk voor zich zelf is en kan participeren in en bijdragen aan zijn of omgeving, aan de andere kant ook die beschermende houding: wat heeft de burger nodig. In de figuur is meer ingevuld bij wie de verantwoordelijkheid in het project ligt.

Rol van de burger

Bij alle projecten is de rol van de burger die van deelnemer, cliënt of vrijwilliger. Er heeft hooguit informatie plaatsgevonden, burgers zijn niet geraadpleegd. De vrijwilligersrol is in één project geplande opzet en de vrijwilligers zijn geworven en getraind. In en ander project pakten zij deze rol spontaan om de bakkerij het Brughoes voor het dorp te redden.

3.4 Welk sturingsmodel is van toepassing?

We staan nu voor de vraag welk sturingsmodel van toepassing is en in hoeverre er sprake is van governance. We confronteren daartoe de gegevens met betrekking tot de sturing door de gemeenten met de sturingsmodellen zoals die in hoofdstuk 2 zijn gepresenteerd.

Analyse van de sturing

- De gemeente Groningen zit bij het project Activerend Huisbezoek duidelijk in de sfeer van governance: de gemeente is regisseur met veel ruimte voor de samenwerkingspartner, tegelijkertijd is de gemeente ook bemiddelaar en brengt verschillende organisaties rond het project samen; er is sprake van gezamenlijk ontwikkelen van het project en samenwerking tussen gelijkwaardige partners. Het betrokken netwerk en kennisbron wordt gevormd door professionals en de beleidsambtenaren. Deze aanpak heeft kenmerken van *ketensturing* en in mindere mate ook van *frontlijnsturing*.
- Het project Campus Diep vertoont veel kenmerken van *New Public Management (NPM)* en *expertsturing*. Er is sprake van een duidelijke opdrachtgever - opdrachtnemerrelatie, er zijn afspraken gemaakt over de uitvoering en over de te leveren prestaties. Met name de dienst SoZaWe handelt vanuit deze optiek. Aan de andere kant denkt een medewerker van SoZaWe ook mee in de stuurgroep over de aanpak. OCSW zit wat meer op gelijkwaardig overleg. Het netwerk/kennisbron wordt gevormd door de professionals van de uitvoerende instellingen. Overigens is deze sturingsrelatie complex: Campus Diep heeft met twee diensten te maken, de verschillende deelnemende instellingen hebben voor hun onderdeel met eigen financiers te maken en voor het geheel is er ook contact met de wethouder en raadsleden buiten de diensten om.
- Community Support wordt eveneens gekenmerkt door *NPM/expertsturing* en in mindere mate van *ketensturing*. Ook hier is sprake van een duidelijke opdrachtgever - opdrachtnemerrelatie. Ook hier evalueert de gemeente op resultaat. De gemeente ziet zichzelf overigens meer als regisseur dan als dirigent/regelaar en denkt als gelijkwaardig gesprekspartner ook mee over de aanpak en nieuwe ontwikkelingen. De kennisbron wordt gevormd door het netwerk van de professionals.
- Kansrijk samenwerken Midden-Drenthe: dit project laat zich als een vorm van governance typeren. Het initiatief van GGZ werd gehonoreerd door de gemeente en resulteerde in een samenwerkingstraject, een zoektraject naar de juiste aanpak. *Ketensturing* en *frontlijnsturing* lijken hier het meest van toepassing.
- Kansrijk Samenwerken Tynaarlo: het is lastig om de vorm van sturing te duiden, omdat de gemeente eerst het initiatief nam, maar zich vervolgens terugtrok en alleen een faciliterende rol op zich nam. De instellingen verwachtten een meer regisserende rol van de gemeente, temeer omdat deze wel deelnam in de projectgroep. De gemeente zag die deelname vooral vanuit haar uitvoerende rol ten aanzien van individuele Wmo voorzieningen. De inschakeling van een externe procesbegeleider heeft, achteraf gezien, tot verwarring geleid over de vraag wie waarvoor verantwoordelijk was (zo bleek uit de evaluatie van het project).
Het uitvoeringsnetwerk, de kennisbron lag bij de instellingen en de professionals en de externe adviseur. De modellen die nog het meest naar voren komen: *ketensturing* in de beginfase, later – toen de gemeente zich terugtrok – zou je aspecten van *frontlijnsturing* en *expertsturing* kunnen herkennen. Argument daarvoor: de gemeente legde de verantwoordelijkheid bij de instellingen (zonder dat hier van een contract sprake was), maar eigenlijk was er later geen sturing.

De fase waarin het project verkeerde

Wat opvalt, is dat de projecten die reeds in een verder gevorderd stadium verkeren, de uitvoeringsfase – Campus Diep en Community Support – kenmerken van NPM vertonen: de gemeente is opdrachtgever en de uitvoerende partij is opdrachtnemer. Dat spoort met hetgeen we in hoofdstuk 2 schreven over de beleidscyclus: de fasen van doelbepaling, opdrachtverlening en uitvoering worden gekenmerkt door afspraken over de uitvoering. Dat zijn typische NPM aspecten. Maar ook de beginfase van deze projecten kan als NPM gekenschetst worden omdat het al in een vroeg stadium om een (potentiële) opdracht van de gemeente aan de betrokken instellingen ging. Tegelijkertijd kun je in het geval van Campus Diep ook kenmerken van frontlijnsturing zien waar het om een initiatief van de instellingen ging dat door de gemeente werd gehonoreerd. Ook één van de latere projecten van Community Support – jongeren coaching - was een initiatief van Community Support waar de gemeente mee akkoord ging.

De projecten waar gemeente en instellingen gezamenlijk aan de ontwikkeling van het project begonnen, hebben duidelijk meer kenmerken van de governance modellen. De startsituatie wordt hier gekenmerkt door onzekerheid over de aanpak die nog ontwikkeld moet worden. Dat spoort met hetgeen in figuur 1 (pag. 11) is gesteld, namelijk dat governance gekenmerkt wordt door startsituaties waar (nog) onduidelijkheid over het aan te pakken probleem is, terwijl die duidelijkheid er bij NPM al wel is.

Governance?

De conclusie moet zijn dat de gemeentelijke sturing een mix van allerlei vormen van sturing is. Dat kan verschillen per gemeente, per afdeling van de gemeente en zelfs per ambtenaar. Er wordt niet bewust voor één model gekozen. Eén project is een duidelijk geval van governance. Twee andere projecten zijn samenwerkings- en ontwikkelingstrajecten waar de weg naar governance voorzichtig aan wordt bewandeld, terwijl twee projecten als voorbeelden van NPM kunnen worden betiteld, wel met enige governance kenmerken. Zo wordt in alle projecten benadrukt dat er sprake is van gelijkwaardig overleg en partnerschap. De gemeente Groningen geeft aan bij het opstellen van het nieuwe Wmo beleidsplan expliciet te streven naar vroegtijdig betrekken van maatschappelijke organisaties en burgers, d.w.z. expliciet naar sturing met een governance karakter te streven.

3.5 Hoe ervaren gemeenten en instellingen het?

Hier gaat het om drie vragen:

- Welke belemmerende en stimulerende factoren ziet men?
- Is men tevreden over de huidige sturingsrelatie?
- Zijn gemeenteambtenaren in de ogen van betrokkenen voldoende toegerust om goed te kunnen werken vanuit de Wmo beleidsfilosofie?

Belemmerende en stimulerende factoren

- Activerend Huisbezoek: volgens de beleidsmedewerker van de gemeente waren deze er niet zo zeer, behalve het feit dat er aan de kant van de zorginstellingen een aarzeling was om hun cliënten te 'delen' met de MJD. De MJD manager noemde de relatie tussen de gemeentelijke diensten als belemmering. Bevorderend is dan weer dat – volgens dezelfde geïnterviewde – de politiek zo veel waarde aan de Wmo hecht, dat de diensten wel moeten samenwerken. Zo bekijken de diensten OCSW en ROEZ (Ruimtelijke Ordening en Economische Zaken) hoe zij kunnen werken aan wijkgericht werken.

- Campus Diep:
volgens de informant van Campus Diep werkt belemmerend dat de gemeente Campus Diep niet als geheel benaderd, maar op de onderdelen (Hoendiephuis, Biba Bon, Kamers met Kansen, Proefwonen). De financiering komt uit verschillende geldstromen. Positief werkt dat de afstand tot de lokale politiek en ambtenaren klein is.
 - Community Support:
beide partijen signaleren geen belemmerende factoren. De gemeente signaleert de neiging van (andere) instellingen, vooral als zij niet door de gemeente gefinancierd worden, om hun eigen gang te gaan en vanuit eigen belang te handelen. Lastig als je de regie moet voeren. Bevorderend werkt dat de gemeente en Community Support dezelfde visie hebben.
 - Kansrijk Samenwerken Midden-Drenthe:
Belemmerend:
 - in het begin hadden de drie partijen veel tijd nodig om inzicht te krijgen in elkaars benadering en uitgangspositie
 - het ging nogal stroperig bij de gemeente en de gemeente was niet steeds duidelijk in haar keuzen; volgens de beleidsambtenaar had dit te maken met de dubbele rol van sturen en uitvoeren.
 - bij de gemeente en Welzijn Midden-Drenthe is volgens GGZ nog onvoldoende kennis van de groep mensen met psychische problemen die in de wijk wonen
 - alle partijen deden het project 'erbij', wat met zich meebracht dat er onvoldoende tijd was.
 Stimulerend was de samenwerking in de projectgroep, de wederzijdse open houding. 'Al doende hebben we veel geleerd'.
 - Kansrijk Samenwerken Tynaarlo:
Belemmerend:
 - er was in het begin na het initiatief van de wethouder geen gemeentelijke regie
 - de instellingen verwachtten veel van de gemeente, onder andere de financiering van de extra's die met de samenwerking te maken hadden. Het leek of de instellingen ook sturing op de hoe-vraag verwachtten.
 - de rol van de gemeente was verwarrend: de gemeente nam deel aan het overleg van de projectgroep als samenwerkingspartner vanuit haar uitvoerende taak m.b.t. de individuele Wmo voorzieningen, terwijl de instellingen die rol veeleer opvatten als regisseur en financier.
 - de instellingen wilden in principe wel, maar maakten in hun organisatie onvoldoende ruimte om het project goed te kunnen uitvoeren. De medewerkers die deelnamen in de projectgroep en de werkgroepen hadden onvoldoende mandaat om knopen door te kunnen hakken.
 Terwijl het om deelprojecten ging waarin cliënten van verschillende instellingen zouden deelnemen, bleven de instellingen te veel hangen op hun eigen belang en het belang van hun cliënten ('eigen cliënt eerst'). De instellingen zitten ook nog te veel vast in 'zorgdenken', zij moeten de omschakeling naar 'Wmo denken' nog meer maken dan ze totnogtoe deden.
- Bevorderend:
het enthousiasme en de uitdaging van de gemeente die leidde tot de start van dit project en het feit dat de gemeente dat faciliteerde.

Tevredenheid over de sturingsrelatie

- Activerend Huisbezoek: de MJD is heel content met de sturing in dit project, ook het meedenken van de gemeente. Daarbij moet worden opgemerkt dat de uitvoerend medewerkers dat lastig vonden, zij willen duidelijke sturing en een richting die ze kunnen uitvoeren en waarbij ze verder met rust gelaten worden. Op zich is die reactie verklaarbaar: bij innovatieve ontwikkelingsprocessen als het activerende huisbezoek is het niet altijd even duidelijk wat de beste manier is, al doende leer je en stel je weer bij in een cyclisch proces.
De gemeente – OCSW – wil meer tot een governance sturing komen: meer interactief werken, dialoog en samenwerking. Daarbij zijn er grote verschillen tussen de verschillende diensten en afdelingen en ook daarbinnen. Concurrentie en verschillen in visie tussen de diensten speelt daarbij een rol.
- Campus Diep: SoZaWe is tevreden over de huidige wijze van sturing, bij OCSW is dat wat minder duidelijk. OCSW zit ook wat meer op afstand van dit project, terwijl ze wel mee financieren. Vanuit St. Huis wordt de sturing positief ervaren. Er is binnen de gemaakte afspraken veel vrijheid en ook vertrouwen vanuit de gemeente. Daarbij wordt opgemerkt dat als beleidsmedewerkers het project beter kennen, er meer vertrouwen is. Naarmate men het project minder kent, wil men meer weten en meer gegevens, meer controle.
- Community Support: zowel gemeente als Community Support zijn heel tevreden met de wijze van sturing. Er ligt een duidelijke opdracht en duidelijke afspraken, d.w.z. een heldere opdrachtgever- opdrachtnemerrelatie, terwijl er anderzijds open overleg is over mogelijke nieuwe ontwikkelingen en nieuwe aanpakken.
De gemeente zou wel een duidelijke sturingsrelatie met de instellingen op Wmo terrein willen. Het College van B&W neigt naar een sterke sturing door de gemeente, de zaken meer in de hand te hebben. Belangrijk is daarbij dat instellingen en gemeente een beter beeld van elkaar krijgen en beter inzicht in elkaars handelen hebben.
- Kansrijk Samenwerken Midden Drenthe: zoals al bleek, men is tevreden over de open wijze van samenwerken. De gemeente werkt nu aan beleidsnota's – Wmo beleidsplan en Participatienota. Daarbij wordt gespeeld met de idee om burgers en instellingen de mogelijkheid te geven met concrete voorstellen te komen die dan wel moeten passen binnen de algemene lijnen die de gemeente heeft vastgesteld. De GGZ verwacht meer regie van de gemeente, zeker nu de ontwikkelingsfase van het project voorbij is. Dat wacht nu nog op de beleidsnota's die onderweg zijn.
- Kansrijk Samenwerken Tynaarlo: de instellingen willen een duidelijker regie van de gemeente. Vanuit de gemeente vraagt men zich af wat dit moet inhouden: meer SMART gestelde doelen? Ten tijde van het onderzoek is net weer een regiegroep opgericht, bestaande uit gemeente en instellingen, met de wethouder als voorzitter. Het was nog niet duidelijk wat de regiegroep precies gaat doen.

Samenvattend

Bij drie projecten oordeelt men positief over de sturingsrelatie. Bij twee projecten is men daar minder positief over: de instellingen verwachten meer sturing van de gemeente in de zin van koers en richting bepalen. Bij één project wordt de open samenwerking wél gewaardeerd.

Punten die opvallen:

- De samenwerking tussen de diensten van de enige grote gemeente die in deze Wmo werkplaats deelneemt, is niet optimaal.
- Als er een duidelijke relatie is met de opdrachtgevende gemeente en men elkaar en het project beter kent, lijkt er sprake te zijn van meer vertrouwen.

- In een situatie van gezamenlijk ontwikkelen, waarbij er nog geen duidelijke projectdoelstellingen zijn, is er in twee gevallen behoefte aan meer sturing door de gemeente in de zin van koers bepalen en richting aangeven.
- Vanuit verschillende zijden wordt gewezen op het belang van inzicht in elkaars handelen. De gemeente moet een goed beeld hebben van de doelgroepen waar de verschillende instellingen zich op richten en de instellingen dienen een beeld te hebben van hoe het beleid werkt.
- Met name voor de kleinere gemeenten is het lastig om goed te regisseren, zeker met een groter aantal instellingen die niet onder de financiering van de gemeente vallen en dus 'hun eigen gang kunnen gaan'.
- Als de samenwerking tussen de instellingen onderling niet goed van de grond komt, ontstaat behoefte aan een regisseur die de kar vlot trekt en dan kijkt men naar de gemeente.

Competenties gemeenteambtenaren

Op de vraag over welke competenties gemeenteambtenaren moeten beschikken om het Wmo beleid te kunnen uitzetten, werden de volgende competenties genoemd:

- competenties rond samenwerken moeten versterkt worden
- kunnen meedenken, communicatief zijn
- draagvlak, commitment kunnen verkrijgen
- anderen kunnen stimuleren hun talenten in te zetten
- de competenties Welzijn Nieuwe Stijl die sociale professionals nodig hebben, zijn ook van toepassing voor gemeente ambtenaren
- doorbreken van de eilandjescultuur van het gemeentelijk apparaat (dit slaat op gemeente Groningen, maar misschien herkennen andere gemeenten het?))
- we moeten meer insteken op kennis en vaardigheid die nodig is om vroegtijdig burgers en instellingen te kunnen betrekken
- beleidsambtenaren zouden als intermediair moeten kunnen functioneren tussen de verschillende werelden van politiek, ambtenaren, instellingen en burgers. Naar al deze werelden moeten zij een stevige rol kunnen spelen
- regie kunnen voeren op beleidsniveau
- gemeenteambtenaren moeten goed doordrongen zijn van de principes van de Wmo: eigen kracht van de mensen en van hun netwerk: meetellen, meedoen en bijdragen.
- uitvoerende ambtenaren zoals Wmo consultants moeten nog een slag maken in de andere manier van kijken en werken van Welzijn Nieuwe Stijl en De Kanteling
- meer kennis van de doelgroep mensen met een beperking
- vraaggerichte gesprekstechnieken (met name Wmo consultants).

Kortom

Veel reacties benadrukken aspecten rond regie kunnen voeren met verschillende partijen en hen kunnen meenemen in een proces, flexibel kunnen samenwerken en op het uitvoerend vlak sterker de Wmo principes toepassen. Governance vereist veel vaardigheden om alle partijen te kunnen betrekken en erbij te houden.

4. Samenvatting en conclusie

4.1 De sturingsrelatie tussen gemeente en uitvoerders

Sturingsmodellen

In hoofdstuk 2 hebben we drie sturingsmodellen onderscheiden, namelijk klassieke overheidssturing, New Public Management (NPM) en governance. Governance is daarna onderscheiden in integrale beleidssturing, ketensturing, vraagsturing en frontlijnsturing. Expertsturing, dat ook als een vorm van governance kan worden gezien, wordt hier als NPM opgevat, omdat het daarmee samenvalt.

Typering per project

In de verkenning is nagegaan welke typen van sturing zijn te onderkennen in de verschillende projecten die deelnemen in de Wmo werkplaats. Dat levert het volgende beeld:

- het project Activerend Huisbezoek (gemeente Groningen en MJD als hoofduitvoerder): dit is een voorbeeld van *governance*. De gemeente is regisseur, met veel ruimte voor de samenwerkingspartner, tegelijkertijd speelt de gemeente ook een bemiddelende rol tussen uitvoerende organisaties. Het netwerk dat als kennisbron fungeert, bestaat uit professionals en beleidsambtenaren. De aanpak heeft kenmerken van *ketensturing* en in mindere mate van *frontlijnsturing*.
- het project Campus Diep (gemeente Groningen en St. Huis als hoofduitvoerder): de sturingsrelatie valt te typeren als *NPM/expertsturing*: de opdrachtgevende gemeente laat de uitvoering over aan de (experts van de) uitvoerende instellingen. De uitvoerende partijen dienen prestaties te leveren volgens de afspraken in het contract en verantwoorden zich via kwartaal- en jaarrapportages. De gemeente is opdrachtgever en controleert vanuit die optiek. Aan de andere kant is er toch ook weer het governance trekje van gezamenlijk overleg: de gemeente neemt deel in de stuurgroep en denkt daarin mee. Een punt van aandacht is, dat de sturing vanuit de twee betrokken diensten (SZW en OCSW) niet helemaal gelijk is.
- Community Support (gemeente Menterwolde en Community Support als hoofduitvoerder): dit project wordt eveneens gekenmerkt door *NPM/expertsturing* en in mindere mate door ketensturing. Er is een duidelijke opdrachtgever – opdrachtnemerrelatie, maar de gemeente ziet zich ook duidelijk als regisseur die samen met Community Support lijnen uitzet naar nieuwe activiteiten.
- Kansrijk Samenwerken Midden-Drenthe (gemeente Midden-Drenthe en als hoofduitvoerder GGZ Drenthe samen met Welzijn Midden-Drenthe): ook de sturing in dit project laat zich als een vorm van *governance* typeren. Het initiatief van GGZ werd door de gemeente overgenomen en in samenwerking tussen gemeente, GGZ en Welzijn Midden-Drenthe werd gewerkt aan een aanpak. *Ketensturing* en *frontlijnsturing* zijn de vormen van governance die hier van toepassing zijn. Overigens is hier niet sprake van duidelijke sturing. Het was meer een gezamenlijke zoektocht hoe tot een bepaald resultaat te komen.
- Kansrijk Samenwerken Tynaarlo (gemeente Tynaarlo en Promens-Care als hoofduitvoerder): de sturing in dit project lijkt nog het meest als *governance* te kenmerken. In de beginfase lijkt er sprake van *ketensturing*, later, als de gemeente zich heeft teruggetrokken, is er meer sprake van *expertsturing* (de gemeente laat het over aan de experts) en *frontlijnsturing* (samenwerking tussen de professionals). Eigenlijk was er toen nauwelijks nog sprake van sturing.

4.2 Conclusies

In hoofdstuk 1 is de vraagstelling geformuleerd, waar deze verkenning een antwoord op wil geven. Aan de hand van de vragen uit de vraagstelling beschrijven we de conclusies van deze verkenning.

De sturingsrelatie

1. Klassieke overheidssturing komt op het terrein van de Wmo niet of nauwelijks voor, althans niet bij de projecten die deelnemen in de Wmo werkplaats. In alle projecten is sprake van gelijkwaardig overleg tussen gemeente en uitvoerende instellingen, wat een kenmerk van governance is. De sturing bij twee projecten kan als NPM getypeerd worden, maar het is geen zuivere vorm van NPM, ook hier wordt overlegd en samengewerkt tussen gemeente en instellingen. Drie projecten zijn voorbeelden van governance, waar de gemeente en instellingen in het ontwikkelingsstadium met elkaar samen werken aan de ontwikkeling van het project, waar het beoogde resultaat dan nog niet vast staat. Overigens was in één geval in een latere fase nauwelijks meer sprake van sturing. Er worden verschillende typen van governance sturing toegepast. Vooral ketensturing en in mindere mate frontlijnsturing. In feite is het niet mogelijk om de gemeentelijke sturing in één sturingsmodel onder te brengen.
2. Gemeenten kiezen niet bewust voor een bepaalde vorm van sturing. Het betreft een in de tijd gegroeide praktijk. Er is tussen gemeenten veel verschil, maar ook binnen gemeenten: tussen diensten en afdelingen, het verschilt zelfs per beleidsmedewerker. Dat is des te meer een illustratie van het feit dat gemeenten hier geen expliciete keuze maken voor de vorm en manier van sturing en daar misschien – als gemeente - ook geen uitgesproken ideeën over hebben.

De fase in de beleidscyclus

3. De fase in de beleidscyclus speelt een belangrijke rol. De twee 'NPM-projecten' zijn beide in een fase van uitvoering, waar contractuele afspraken zijn gemaakt tussen opdrachtgevende gemeente en uitvoerende instelling. Er is ook overeenstemming over de aan te pakken problematiek. De drie 'governance-projecten' zijn alle projecten die vanaf het begin ontwikkeld moesten worden en waar het nog niet duidelijk was wat er precies zou gebeuren en hoe dat moest worden aangepakt. Gedurende het verloop van een project kan het verschillende sturingskenmerken laten zien. Governance in het begin, bij de opdrachtverlening, uitvoering en verantwoording NPM (gemengd met governance kenmerken) en aan het eind van de rit in de evaluatiefase weer governance. Dat stemt overeen met hetgeen in hoofdstuk 2 (figuur 2 en daarna) werd gesteld, namelijk dat NPM vooral in de 'kleine' beleidscyclus is gesitueerd, d.w.z. in de tweede fase (doelbepaling en verlenen opdrachten) en derde fase (uitvoering en verantwoording). Dat zien we in de praktijk van de beschreven projecten terug. Dat betekent wel, dat als gemeenten echt volgens de principes van governance willen werken, zij aan het begin van de cyclus voldoende ruimte moeten reserveren voor resp. verkenning, agendavorming en koers uitzetten, samen met maatschappelijke organisaties en burgers. Aan het einde van de cyclus moet ruimte gereserveerd worden voor de evaluatie, waarin vragen aan de orde komen zoals: zijn de beoogde beleidsdoeleinden bereikt en wat is het maatschappelijke effect geweest.

Toerusting voor de Wmo

Instellingen

4. De instellingen beschikken over het algemeen over voldoende beleidsruimte.
5. Over het algemeen hebben de organisaties mogelijkheden om de nieuwe Wmo werkwijze in te voeren, maar er is verbetering mogelijk:
 - Geoormerkte budgetten werken soms belemmerend op de samenwerking
 - Professionals hebben over het algemeen wel de potentie, maar moeten zich nog scholen in de nieuwe Wmo werkwijze. Welzijnswerkers moeten ook leren omgaan met nieuwe doelgroepen.
Sommige organisaties zijn met scholingsprogramma's bezig.
 - Zorgorganisaties moeten nog een slag maken om zich de nieuwe Wmo denkwijze eigen te maken. D.w.z. meer vanuit de Wmo principes werken en cliënten minder gaan zien als de eigen cliënten waar betrokken organisatie het specialistische 'alleenrecht' op heeft. Dat moet door de gehele organisatie heen gebeuren.In de rapportages van de verschillende Wmo projecten wordt dieper op de competenties ingegaan.

Gemeenten

6. Belangrijk is om de potentie tot regie en samenwerking te versterken:
 - Anderen kunnen stimuleren hun talent in te zetten, draagvlak en commitment creëren.
 - Beleidsambtenaren moeten als intermediair kunnen fungeren tussen de verschillende werelden van politiek, ambtenaren, instellingen en burgers.
 - Zowel op beleids- als op uitvoerend niveau zouden gemeenteambtenaren doordrongen moeten zijn van de principes van de Wmo: eigen kracht van de mensen en hun sociale netwerk, meetellen, meedoen en bijdragen.
 - Er is meer kennis van de doelgroep mensen met een beperking nodig.

Burgers

7. Burgers hebben op het niveau van de projecten niet of weinig invloed op de projectontwikkeling. Ze hebben de rol van doelgroep, cliënt, deelnemer en vrijwilliger. Soms worden projecten gemeld in vertegenwoordigende raden: in het Wmo platform (gemeente Groningen, Activerend Huisbezoek) en in de cliëntenraad (GGZ Drenthe, Kansrijk Samenwerken). Opvallend was het vrijwilligersinitiatief in de gemeente Tynaarlo om één van de deelprojecten (een bakkerij) te behouden voor het dorp. Wederzijds belang stimuleert kennelijk om actief te worden in projecten waar ook mensen met een beperking actief zijn.

De sturingsrelatie

8. Bij drie projecten is men om uiteenlopende redenen tevreden over de wijze van sturing, bij twee projecten minder. Hier hadden de instellingen graag wat meer regie van de gemeente gezien.
9. Aspecten van de sturing die verbeterd kunnen worden:
 - De samenwerking tussen verschillende gemeentelijke diensten kan soms beter. Dit is ook belangrijk vanuit een oogpunt van integraal beleid, dat door de Wmo wordt nagestreefd.

- Een duidelijke relatie tussen de opdrachtgevende gemeente en uitvoerende instelling én kennis bij de gemeente over het project leidt tot meer wederzijds vertrouwen. Als gemeentelijke beleidsmedewerkers het project minder goed kennen, lijkt er een neiging tot meer controle en meer gegevens willen hebben.
- Met name voor de kleinere gemeenten is het lastig om goed te regisseren, zeker met een groter aantal instellingen die niet onder de financiering van de gemeente vallen, waar zij dus geen directe invloed op hebben en die dus 'hun eigen gang kunnen gaan'. Dit punt is actueel met het afbouwen van de ambulante begeleidingsfunctie uit de AWBZ.
- Als de gemeente niet een duidelijke rol (regisseur, mede-uitvoerder e.d.) speelt vanuit haar beleid, kan dat verwarrend werken. Instellingen stellen een duidelijke regierol van de gemeente op prijs.
- Een duidelijke visie van de gemeente wordt eveneens zeer op prijs gesteld.
- Schotten tussen financieringsstromen werken belemmerend.
- Instellingen blijven soms op hun eigen belang hangen in plaats van de cliënt of burger voorop te zetten.
- Een naar binnen gerichte houding van instellingen en geen open houding naar samenwerking werkt belemmerend.

10. De volgende punten worden als een voorwaarde voor een goede sturing gezien:

- Gezamenlijke visie op welzijn vergemakkelijkt de ontwikkeling van nieuwe activiteiten en projecten. Een duidelijke visie van de gemeente is op zich ook belangrijk.
- Maatschappelijke agenda: het is belangrijk dat er een goede dialoog is met wederzijds respect die tot een duidelijke koers leidt.
- Duidelijke definiëring van rollen is belangrijk voor het proces, dan weet je wat je aan elkaar hebt.
- Heldere invulling van de beleidscyclus
- De Wns bakens integraal werken, resultaatgericht en ruimte voor de professional: worden als belangrijk gezien in een goede relatie tussen gemeente en instellingen.

Governance

Beantwoordt de wijze van sturing aan de governance idee die door de Wmo beoogd wordt, namelijk meer samenwerking en betrekken van maatschappelijke organisaties en burgers bij het beleid ?

11. Bij de meeste projecten is er sprake van gelijkwaardige samenwerking tussen gemeente en instelling, in een aantal gevallen gaat het om gezamenlijk ontwikkelen van nieuwe activiteiten. Ook als de opdracht al vastligt, is er overleg en samenwerking. In deze zin kunnen we concluderen dat de sturing stappen zet in de richting van de door de Wmo voorgestane samenwerking en meer betrekken van maatschappelijke organisaties. Een aantal projecten vertoont kenmerken van ketensturing en in mindere mate van frontlijnsturing, hoewel dat laatste niet een bewuste keuze is, eerder een kwestie van *laisser faire*. Daarnaast vertonen projecten kenmerken van New Public Management/expertsturing, maar wel met veel samenwerking en overleg tussen gemeente en instelling. Burgers zijn betrokken als deelnemer, cliënt en vrijwilliger. Niet direct als meedenker over de projectuitvoering. Kortom: de sturing door de gemeenten zet zeker stappen in de richting van de gewenste governance.

12. Er is niet een duidelijke voorkeur voor governance tegenover andere sturingsopvattingen. Wel wordt governance als passend bij de Wmo gezien. Maar New Public Management kan ook goed passend zijn (zeker in de fase van contractafspraken zoals we al eerder zagen)
- Er is evenmin een voorkeur voor één van governancemodellen. Daarvoor heeft men (nog) te weinig inzicht en overzicht. Bovendien lijkt dit sterk van de situatie af te hangen.

4.3 Enige slotopmerkingen

De onderzoeksresultaten zijn gestoeld op de bevindingen rond de sturing van een aantal projecten. Dat is natuurlijk iets anders dan de sturing door de gemeente als geheel. Tijdens de interviews is wel steeds gevraagd naar de sturing van de afdeling als geheel en van andere afdelingen. Dat leidde steeds tot de constatering dat de sturing sterk verschilt tussen diensten, afdelingen en zelfs personen. Zo bekeken zou het goed zijn als gemeenten – bestuurders en beleidsmedewerkers – zich bewust zijn van de manier waarop zij sturen. Betrokkenheid van de burgers was gering. Het moet mogelijk zijn de doelgroep meer te betrekken bij de opzet van het project, waardoor het project meer en beter aan de vraag beantwoordt. Het zal wel meer tijd vragen (hogere kosten!) van de maatschappelijke organisaties om de burgers te betrekken bij de uitvoering. Iets waar ook de gemeente rekening mee moet houden.



Du Perronlaan 7
9721 XD Groningen
tel 050 3117272
fax 050 3133315
www.communitysupport.nl

